Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021

Tweede wijziging

Inspraaknotitie

Deel 1: Informatie over de inspraakprocedure en hoofdlijnen van de wijziging

Datum 18 februari 2014

Colofon

DGMI
Directie Duurzaamheid

Plesmanweg 1-6 Den Haag

Contact voor vragen en inspraakreacties: inspraak.lap@rws.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding—5

2 Informatie over de inspraakprocedure—6
2.1 Inspraaknotitie—6
2.2 Inzage en inspraak—6
2.3 Verdere procedure—6

3 Relatie tussen tweede wijziging en 'Van Afval Naar Grondstof'—7

4 Hoofdlijnen van de tweede wijziging—9
4.1 Implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EC)—9
4.2 Afvalhiërarchie, definities en begrippen—9
4.3 In- en uitvoerbeleid—9
4.4 Preventie—10
4.5 Mengen van afvalstoffen—10
4.6 Belasting op afvalbeheer—10
4.7 Overige wijzigingen—11

1 Inleiding

Het Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP) is op 11 november 2009 vastgesteld en op 24 december 2009 in werking getreden (Stcrt. nr. 17866, 25-11-2009).

De eerste wijziging van het LAP is vastgesteld op 16 februari 2010 en op 25 maart 2010 in werking getreden (Stcrt. nr 2739, 24-02-2010).
Met de eerste wijziging is één onderdeel van de nieuwe Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) in het LAP opgenomen, namelijk het toekennen van de R1-status aan Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken.

De voorliggende inspraaknotitie bevat het voornemen om het LAP voor de tweede keer te wijzigen. De reden daarvoor is dat de Kaderrichtlijn Afvalstoffen en de daarbij horende Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (EC/DGE, juli 2012, not legally binding) in het nationale afvalbeheerplan moeten worden geïmplementeerd.
Met deze tweede wijziging worden waar nodig ook verduidelijkingen aangebracht en zijn enkele sectorplannen aangepast aan ontwikkelingen in de markt.

2 Informatie over de inspraakprocedure

2.1 Inspraaknotitie

De inspraaknotitie voor de tweede wijziging van het LAP bevat de volgende drie delen:

- Deel 1: Informatie over de inspraakprocedure en de hoofdlijnen van de wijziging.
- Deel 2: Voorgenomen wijzigingen in het beleidskader.
- Deel 3: Voorgenomen wijzigingen in de bijlagen.
  Dit deel bevat onder meer de sectorplannen.

2.2 Inzage en inspraak

Deze inspraaknotitie ligt van 10 maart 2014 tot en met 21 april 2014 voor inspraak ter inzage. De inspraakperiode wordt aangekondigd in de Staatscourant en twee landelijke dagbladen. Tijdens de inspraakperiode kan iedereen de notitie inzien en er op reageren.

De inspraaknotitie is ter inzage gelegd op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Plesmanweg 1-6 in Den Haag.

De inspraaknotitie kan ook worden gedownload van www.LAP2.nl

Inspraakreacties, met vermelding van ‘inspraak 2e wijziging LAP’, kunnen tot en met 21 april 2014 schriftelijk en per mail worden ingediend bij:

Post: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Directie Duurzaamheid
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Mail: inspraak.lap@rws.nl

2.3 Verdere procedure

Na de inspraakperiode wordt de Nota van Aanpassing voor deze tweede wijziging opgesteld. Daarin wordt antwoord gegeven op de afzonderlijke inspraakreacties. Op basis van de inspraakreacties zal de Staatssecretaris van IenM aangeven op welke wijze het LAP uiteindelijk wordt gewijzigd.

Let op

Er wordt in de Nota van aanpassing voor de tweede wijziging LAP alleen antwoord gegeven op inspraakreacties die gaan over het LAP-beleid en de LAP-teksten die door de voorliggende tweede wijziging worden gewijzigd.

3 Relatie tussen tweede wijziging en ‘Van Afval Naar Grondstof’

In de periode waarin de tweede wijziging van het LAP plaatsvindt, wordt ook de uitvoering van het programma ‘Van Afval Naar Grondstof’ (VANG) opgepakt.

De wijziging van het LAP sluit aan bij de doelstellingen en invulling van VANG. De wijziging kan niet worden uitgesteld en volledig in VANG worden ingepast, omdat de wijziging tot doel heeft om de Kaderrichtlijn te implementeren en deze implementatie aan een termijn is gebonden.

Bovendien start in de loop van 2014 de voorbereiding van een nieuw LAP, dat in 2015 in werking moet treden. Het opstellen van dat LAP3 en het uitvoeren van VANG lopen gelijk op en zijn onderling verweven. Daardoor kunnen resultaten van VANG, nieuwe minimumstandaarden en mogelijke accentverschuivingen of nieuwe speerpunten in het afvalbeleid worden opgenomen in het nieuwe Nederlandse afvalbeheerplan.

Meer waarde uit afval

In augustus 2011 heeft de toenmalig Staatssecretaris van IenM de notitie ‘Meer waarde uit afval’ aan de Tweede Kamer gestuurd.
De activiteiten die in deze brief zijn genoemd, worden opgenomen in VANG.
De doelstellingen die in ‘Meer waarde uit afval’ zijn opgenomen, onder meer ‘van 80 naar 83% recycling’, zijn opgenomen in de voorliggende tweede wijziging van het LAP.

4 Hoofdlijnen van de tweede wijziging

4.1 Implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EC)

In november 2008 is de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen gepubliceerd. Doel van die richtlijn is met name om preventie en recycling van afval flink te stimuleren. In de richtlijn worden sleutelbegrippen nader toegelicht, zoals afvalstof, recycling en verwijdering. Ook bevat de richtlijn de procedures die van toepassing zijn op bijproducten en op afvalstoffen die ophouden afval te zijn (einde-afval criteria).

Vanaf het moment van publicatie van de richtlijn zijn door lidstaten en stakeholders veel vragen gesteld over interpretatie en toepassing van (onderdelen van) de richtlijn. Dat heeft de Europese Commissie doen besluiten om in juni 2012 een Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste uit te brengen. Deze not legally binding guidance is bedoeld om lidstaten en stakeholders te ondersteunen bij het implementeren en uitvoeren van de richtlijn.

De Kaderrichtlijn betekent voor het LAP met name aanpassingen van de definities en begrippen (hoofdstuk 4), de afvalhiërarchie (hoofdstuk 5), het in- en uitvoerbeleid (hoofdstuk 12), preventie (hoofdstuk 13), het beleid voor mengen (hoofdstuk 18) en de sectorplannen voor afzonderlijke afvalstoffen (oud bijlage 4, nieuw bijlage 6 van het LAP).

4.2 Afvalhiërarchie, definities en begrippen

Door de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de daarin opgenomen afvalhiërarchie, zijn met name de definities van hergebruik en nuttige toepassing veranderd.
Zo is in het geldende LAP hergebruik een handeling die met afvalstoffen wordt uitgevoerd. In de nieuwe Kaderrichtlijn is het echter een handeling die juist niet met afvalstoffen wordt uitgevoerd. Hergebruik wordt nu gedefinieerd als elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.

Nuttige toepassing wordt in de afvalhiërarchie in de Kaderrichtlijn onderverdeeld in ‘voorbereiden tot hergebruik’, ‘recycling’ en ‘overige nuttige toepassing’. Onder de laatste categorie vallen onder meer de inzet van afvalstoffen als brandstof en als opvulmateriaal. Dit betekent onder meer dat het gebruiken van een afvalstof om een materiaal van te maken (recycling) hoger in de afvalhiërarchie staat dan het inzetten van een afvalstof voor het opvullen van bijvoorbeeld ondergrondse ruimten. Het gevolg hiervan kan zijn dat bepaalde verwerkingswijzen die tot nu toe als gelijkwaardig werden beschouwd, na de tweede wijziging van het LAP niet meer gelijkwaardig zijn.
De veranderde definities werken met name door in de minimumstandaarden die zijn opgenomen in de sectorplannen (bijlage 6 van deel 3 van deze inspraaknotitie).

4.3 In- en uitvoerbeleid

Het onder 4.2 genoemde onderscheid binnen nuttige toepassing werkt door in het import- en exportbeleid. Als in Nederland de minimumstandaard van een afvalstof recycling is, wordt uitvoer voor overige nuttige toepassing (brandstof of opvulmateriaal) niet meer toegestaan, omdat overige nuttige toepassing volgens de afvalhiërarchie een trede lager is dan recycling.

Een concreet voorbeeld is het niet langer toestaan van uitvoer van gips om buitenlandse mijngroeves op te vullen (opvulling) omdat in Nederland verwerken tot nieuwe producten (recycling) mogelijk is.

Het spreekt voor zich dat export naar het buitenland wel wordt toegestaan wanneer ook daar recycling plaatsvindt.

4.4 Preventie

De Kaderrichtlijn afvalstoffen schrijft voor dat lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten vaststellen. In die programma's moeten onder meer bestaande preventiemaatregelen worden beschreven. De afvalpreventieprogramma's mogen worden geïntegreerd in de afvalbeheerplannen die de lidstaten moeten opstellen. Nederland heeft er voor gekozen het programma separaat vast te stellen en niet op te nemen in het LAP. In het hoofdstuk Preventie in het LAP wordt kort de kern van het Nederlandse programma weergegeven.

Meer details over het preventiebeleid en voor de concrete acties die voor preventie worden uitgevoerd zijn hier te vinden:
http://www.centrumpp.nl/Images/Afvalpreventieprogramma NL final 2013_tcm318-348158.pdf

4.5 Mengen van afvalstoffen

Op grond van artikel 10.54a Wet milieubeheer (implementatie van artikel 18 van de kaderrichtlijn) geldt een mengverbod voor categorieën van gevaarlijke afvalstoffen met andere (gevaarlijke) afvalstoffen, stoffen en materialen, tenzij men beschikt over een omgevingsvergunning waarin het mengen wordt toegestaan. Het verlenen van een dergelijke vergunning moet onder andere worden getoetst aan het LAP. De tweede wijziging van het LAP omvat een uitwerking van dit toetsingskader voor menghandelingen, waarbij ondermeer de in de Wet milieubeheer genoemde categorieën nader worden uitgewerkt. Inhoudelijk wordt dezelfde lijn te zijner tijd ook in het Activiteitenbesluit opgenomen om voor niet-vergunningplichtige inrichtingen dezelfde regels te kunnen hanteren.

De Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen (Rsgh) is niet meer in lijn met het LAP. Nu alle bepalingen over het gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen in het Activiteitenbesluit, de bijbehorende Activiteitenregeling en het LAP worden opgenomen, wordt de Rsgh in 2014 ingetrokken.

4.6 Belasting op afvalbeheer

Van 1995 t/m 2011 werd in Nederland belasting geheven op het storten van afvalstoffen. Deze stortbelasting is op 1 januari 2012 opgeheven in het kader van het vereenvoudigen van het belastingstelsel. In de tweede helft van 2013 is besloten om in 2014 een afvalstoffenbelasting in te voeren. De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat hij in overleg met alle betrokkenen de herinvoering van de afvalstoffenbelasting nader zal onderzoeken. Het onderzoek moet medio 2014 leiden tot een voorstel aan de Tweede Kamer hoe de afvalstoffenbelasting wordt vorm gegeven en welk tarief wordt gehanteerd.

Gelet op deze ontwikkeling wordt in de tweede wijziging van het LAP geen uitspraak gedaan over eventuele toekomstige belastingen op afvalverwerking.

4.7 Overige wijzigingen

- De doelstellingen voor nuttige toepassing, recycling en verwijdering in hoofdstuk 8 van het LAP zijn aangepast aan de nieuwe definities en aan de brief ‘Meer waarde uit afval’ uit augustus 2011 (TK 30 872, nr. 79).
- Sinds de eerste wijziging van het LAP kunnen Afvalverbrandingsinstallaties de status van "nuttige toepassing" krijgen. De status van de diverse installaties is sinds die tijd in het LAP opgenomen (hoofdstuk 19). Omdat de scores van de installaties echter jaarlijks worden herberekend en getoetst is dit onvoldoende flexibel. Met de tweede wijziging wordt daarom in het LAP de procedure opgenomen voor het aanvragen, (jaarlijks) toetsen en publiceren van de status van de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties. De jaarlijks berekende energie efficiëntie en de daarbij horende status van de afzonderlijke AVI’s wordt niet meer in het LAP opgenomen, maar gepubliceerd op de site www.LAP2.nl.
- In het LAP is opgenomen wanneer voor een afvalstof een stortverbod zal worden ingesteld. Een van de vier genoemde criteria daarvoor is dat het alternatief voor storten de ontdoener van de betreffende afvalstof per ton niet meer kost dan 150% van het tarief van storten (inclusief afvalstoffenbelasting). Met de laatst gehanteerde tarieven voor de stortbelasting lag het bedrag dat resulteerde uit dit criterium rond de 180 euro (circa 90 euro stortbelasting en circa 30 euro regulier storttarief). Omdat het voortbestaan en de hoogte van een afvalstoffenbelasting aan verandering onderhevig zijn, wordt de 150% vervangen door een absoluut bedrag in euro’s, te weten 175. Dat betekent dat het derde criterium gaat luiden: de nieuwe verwerkingstechniek kost de ontdoener van de afvalstof niet meer dan €175,- per ton.
  In het verlengde hiervan wordt dit bedrag ook in een aantal sectorplannen opgenomen. Wanneer in specifieke gevallen recycling de houder van de afvalstof meer zou kosten dan €175,- per ton – bijvoorbeeld omdat de betreffende partij te sterk is verontreinigd en daarom speciale afwijkende behandeling zou vragen – dan is alsnog verbranden, al dan niet in het buitenland, toegestaan. Hiermee worden de kosten van afvalbeheer beperkt, maar bovendien worden de betreffende sectorplannen hiermee concreter en daardoor bruikbaarder voor vergunningverlening en beter handhaafbaar.
- In sectorplan 1 (huishoudelijk restafval, inclusief grof) wordt opgenomen wat een adequaat voorzieningenniveau van een milieustraat is en wanneer nasortering van grof huishoudelijk afval verplicht is. Hiermee wordt het LAP in overeenstemming gebracht met het Activiteitenbesluit. De essentie is nu dat grof-huishoudelijk afval op een milieustraat in beginsel moet worden voorgescheiden in ten minste 18 componenten. Hiervan mag een gemeente alleen afwijken wanneer zij componenten zodanig samen opslaat dat met een verplichte nascheiding hetzelfde resultaat wordt bereikt als met voorscheiding. Deze beleidswijziging moet de recycling van grof huishoudelijk afval stimuleren tegen acceptabele kosten en is hiermee geheel in lijn met VANG.
- De minimumstandaard voor AVI-bodemas (sectorplan 20) wordt aangepast aan de met marktpartijen afgesloten Green Deal. Dit moet het mogelijk maken om een residu van het bewerken van bodemas te kunnen storten mits de kwaliteit van de rest zo verbetert dat nuttige toepassing zonder isolerende voorzieningen mogelijk is. Op termijn wordt hiermee de uitzonderingspositie die AVI-bodemas nu nog inneemt in het Besluit bodemkwaliteit overbodig.
- De minimumstandaard voor de verwerking van dakafval (sectorplan 33) wordt gewijzigd, doordat meer aandacht wordt besteed aan ‘dakbedekking vreemd

materiaal'. Nog belangrijker is echter dat de sector heeft aangegeven dat er voor een aantal deelstromen van dakafval inmiddels voldoende mogelijkheden zijn om de minimumstandaard op een hoogwaardiger niveau vast te stellen. Ook dit is een wijziging die de doelen van het programma VANG ondersteunt.

- In een aantal sectorplannen bestaat de mogelijkheid de afvalstof op te werken tot brandstof. Aan deze sectorplannen wordt toegevoegd dat deze brandstof alleen mag worden toegepast binnen inrichtingen waarin emissiebeperking is gereguleerd in specifieke regelgeving en/of daarop gebaseerde vergunningen. Verwerken van afvalstoffen tot brandstoffen voor motoren van voer- en vaartuigen is niet toegestaan. Deze wijziging is reeds eerder bij het parlement aangekondigd middels een brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2011 (TK 30 872, nr. 80). De wijziging moet nuttige toepassing van afvalstoffen en adequate bescherming van het milieu combineren.
- Op diverse plaatsen in het LAP is de tekst geactualiseerd door aansluiting te zoeken bij nieuwe jurisprudentie of rekening te houden met nieuwe of gewijzigde regelgeving. Een voorbeeld is de geheel herschreven tekst over het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering (paragraaf 4.4 van het gewijzigde LAP) waarin bijvoorbeeld jurisprudentie over het belang van de eerste handeling die een afvalstof na import of export ondergaat is verwerkt. Een ander voorbeeld is de aangepaste tekst over het onderscheid afvalstof / geen-afvalstof (paragraaf 4.3 van het gewijzigde LAP).
  Tevens is geprobeerd teksten te verduidelijken en in te spelen op signalen uit de praktijk, zoals signalen over onduidelijkheden bij de afbakening van sectorplannen.